



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 11001-03-15-000-2025-04277-01
Accionante: Jorge Armando Bohórquez Lanzziano
Accionados: Presidencia de la República y otros
Asunto: Acción de tutela – Segunda instancia

La Sala decide la impugnación¹ presentada, en calidad de convocante, por Jorge Armando Bohórquez Lanzziano en contra del fallo de tutela proferido el 8 de agosto de 2025² por la Sección Segunda del Consejo de Estado.

I.- ANTECEDENTES

1.1.- La solicitud de amparo constitucional

El 7 de julio de 2025³ el accionante, personero de Ocaña, presentó tutela⁴ en procura de la protección de sus garantías fundamentales a la vida, a la dignidad, a la integridad personal, a la seguridad, al trabajo, a la honra y al buen nombre que considera vulneradas con ocasión de unas declaraciones realizadas por el presidente de la República y por el ministro del Interior, en las que, sin fundamento, lo señalaron de colaborar con el ELN o representar intereses que no están acordes con la función que presta. Estima que estas expresiones, difundidas masivamente sin verificación previa, han deteriorado su imagen, le han generado un entorno hostil y una amenaza real. Además, critica que la UNP no ha adoptado medidas eficaces de protección para él y su núcleo familiar pese al evidente aumento del riesgo.

¹ Obra impugnación en el archivo digital subido en SAMAI, en el índice 24, con certificado 8A74FB8695D0208A DD8DB1F8DE5C7CC4 B3CA76A10A5FDA9A 77FBE53A9645BBF8.

² Obra sentencia en el archivo digital subido en SAMAI, en el índice 17, con certificado C1874B89CB9D0B95 59F2D4B9D676C93A CF7CE61D135E213C CA0D0066EA17EF60.

³ Obra correo electrónico en el archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 0D5341721E81E65D EE1FE27ADBC84DB0 D4EC9475CC8B5783 1A7F4DAAC3446AD0.

⁴ Obra escrito de tutela en el archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 83EBC65007EA0F3C A464667EFFCDF99A EE83F86D6E01DC0F F85553AC9DA32851.



1.2.- Hechos

1.2.1.- Jorge Armando Durán explica que se desempeña como personero municipal de Ocaña y ha sido beneficiario de medidas de protección por parte de la UNP desde 2022, debido al riesgo derivado de su labor como defensor de derechos humanos en la región del Catatumbo. Entre 2023 y 2025 reportó múltiples hechos de amenazas, seguimientos y hostigamientos, tanto contra él como su familia. A partir del año en curso el riesgo se intensificó tras una escalada de violencia en la zona y por señalamientos públicos en su contra realizados en abril de 2025 por parte del ministro del Interior y del presidente de la República, quienes lo vincularon con actores insurgentes o lo acusaron de representar intereses de terceros, luego de que denunciara posibles afectaciones a civiles durante operaciones militares⁵.

1.2.2.- Explica el convocante que las solicitudes de retractación ante la Presidencia y el Ministerio del Interior fueron rechazadas, bajo el argumento de que las declaraciones en su contra se hicieron en el marco de un debate público⁶.

1.2.3.- Afirma, también, el peticionario que, a pesar de haber solicitado formalmente una reevaluación de su esquema de seguridad y haber recibido incluso una promesa de refuerzo por parte de la UNP, dicha entidad no ha cumplido sus funciones⁷.

1.3.- Fundamentos de la acción de tutela

El tutelante considera que se vulneraron sus derechos fundamentales, puesto que el 21 de abril de 2025 fue públicamente estigmatizado por el presidente Gustavo Petro Urrego quien, durante una transmisión televisiva, insinuó que las acciones del personero de Ocaña beneficiaban al ELN, al preguntarse “¿a quién le trabajan?”. Tales declaraciones, según el accionante, lo señalaron como colaborador de grupos armados ilegales sin sustento alguno, lo que constituye una imputación grave que ha puesto en riesgo su vida y ha deteriorado su imagen pública y profesional. Esta situación, afirma, se agravó al ser replicada por el ministro del interior en términos similares.

⁵ A folios 2-10 del escrito de tutela.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

Adicionalmente, Bohórquez Lazziano señala que las aludidas afirmaciones lo convirtieron en blanco de hostigamientos e incrementaron su nivel de riesgo, al punto de afectar también a su familia. Aduce que tales cuestionamientos violan principios del Derecho Internacional Humanitario, al equipararlo con un combatiente pese a ser un funcionario civil. Argumenta que no se trató de simples opiniones en el marco del debate democrático, sino de señalamientos públicos infundados, difundidos masivamente y sin verificación fáctica, que generaron un entorno hostil hacia su labor. Aunque solicitó rectificación y retractación, la Presidencia de la República negó tal posibilidad y justificó las declaraciones como interpretaciones malentendidas o expresiones legítimas dentro de un debate de naturaleza política. El Ministerio del Interior adoptó una postura similar.

A su vez, el peticionario insiste en que ha sido objeto de seguimientos e intimidaciones, lo cual fue informado oportunamente a la UNP y, pese a que esta entidad le anunció, mediante un mensaje informal de WhatsApp, que se reforzaría su esquema de protección, a la fecha no ha recibido medidas efectivas ni idóneas. Señala que el esquema actual, integrado por tres hombres y un vehículo sin blindaje, es insuficiente para el nivel de riesgo extraordinario que enfrenta y no garantiza seguridad a su familia. Recalca que la UNP ha actuado con omisión y sin motivación técnica suficiente, lo que desconoce sus deberes de protección.

1.4.- Pretensiones de la acción de tutela

En el escrito introductorio se solicitó: (i) amparar los derechos fundamentales cuya trasgresión se denuncia; (ii) disponer que la UNP adopte medidas urgentes y eficaces de protección acordes con el riesgo extraordinario que enfrenta él y su familia, lo que incluye la asignación inmediata de un vehículo blindado y un esquema de protección reforzado; (iii) requerir a dicha entidad para que emita una respuesta inmediata y técnicamente fundamentada sobre el mecanismo extraordinario de protección activado; y (iv) ordenar al ministro del Interior y al presidente de la República que se retracten públicamente de las declaraciones hechas en abril de este año.

2.- Trámite de la acción de tutela en primera instancia

2.1.- Mediante auto del 11 de julio de 2025 la Sección Segunda del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y ordenó notificar a la Presidencia de la República, a la UNP, al Ministerio del Interior, a la Defensoría del Pueblo, al presidente de la Federación

Nacional de Personerías de Colombia y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

2.2.- La Presidencia de la República pidió rechazar las pretensiones de la tutela, bajo el argumento de que las denuncias del actor se basan en una lectura parcial de las manifestaciones hechas por el presidente de la República, fuera de contexto y bajo una interpretación personal, por lo que no se configuran las vulneraciones de derechos fundamentales alegadas.

2.3.- El Ministerio del Interior señaló que la publicación realizada en la red social “X” no hacía referencia directa al señor Jorge Armando Bohórquez Lazziano, tratándose de un comentario de carácter general sin la intención de afectar ningún derecho fundamental. Por ello, solicitó declarar improcedente la acción de tutela y desvincularlo por falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.4.- La UNP respondió que no ha vulnerado los derechos fundamentales de Bohórquez Lazziano, sino que ha actuado como garante de estos desde hace varios años, pues ha realizado diversos estudios de riesgo y asignó medidas de protección conforme al marco legal. En concreto, resaltó que al convocante se le ha reconocido como población objeto del programa de protección en su calidad de servidor público en zona de conflicto, y que ha sido beneficiario de varios estudios de nivel de riesgo realizados por el Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo (CTAR), conforme a una metodología avalada por la Corte Constitucional.

La entidad precisó que, en uno de los estudios recientes, realizado mediante la orden de trabajo No. OT 668733, determinó que Bohórquez enfrentaba un riesgo extraordinario (56,66%). Este resultado fue validado por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) en diciembre de 2024, el cual recomendó un esquema de protección tipo 1: vehículo convencional, dos escoltas y chaleco blindado. Esta decisión fue ratificada mediante la Resolución No. DGRP 000114 del 14 de enero de 2025 y confirmada en sede de reposición.

La UNP explicó que, frente al contexto crítico de seguridad en el Catatumbo y en aplicación del Decreto 0137 de 2025 (derivado del estado de conmoción interior), activó el Mecanismo Extraordinario de Emergencia (MEE) y aplicó esta ruta excepcional al caso del accionante. Producto de esta labor, se realizaron tres valoraciones adicionales. La

última de estas medidas ordenó ratificar el esquema existente y adicionar una tercera persona de protección, así como extender las medidas al núcleo familiar, todo lo cual fue implementado y está en ejecución. Por tanto, asegura que actualmente el accionante cuenta con tres escoltas, un vehículo convencional, chaleco blindado y protección para su familia.

Además, tras la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto 0137 por parte de la Corte Constitucional, el MEE fue desactivado. No obstante, la UNP reactivó la orden de trabajo No. 691571 para realizar un nuevo análisis de riesgo por la ruta ordinaria, en garantía de los derechos del accionante, el cual se encuentra en curso. La entidad también resaltó que cuenta con una nueva herramienta tecnológica, la Línea Vida 103, que permite a los beneficiarios del programa reportar emergencias en tiempo real, y reiteró que todas las actuaciones se han enmarcado dentro del procedimiento legal y técnico correspondiente.

Finalmente, la UNP pidió declarar improcedente la acción de tutela, al considerar que el accionante cuenta con medidas adecuadas y que no ha acreditado una nueva situación que amerite alterar lo ya dispuesto. Argumentó que recurrir a la tutela desnaturaliza el principio de subsidiariedad, al pretender sustituir los procedimientos ordinarios establecidos por la ley.

3.- Fallo de tutela de primera instancia

La Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante fallo del 8 de agosto de 2025, negó el amparo solicitado, bajo el argumento de que no se configuró la vulneración de los derechos fundamentales reclamados. En cuanto a las declaraciones del presidente de la República y del ministro del Interior, señaló que estas se enmarcaron en un debate público legítimo sobre la declaratoria del estado de conmoción interior en el Catatumbo, sin que se acreditara una imputación directa de conductas delictivas contra el accionante. Afirmó que se trató de críticas políticas que no vulneraron su dignidad, buen nombre ni seguridad, pues no hubo señalamientos inequívocos ni falsas imputaciones que justifiquen una intervención constitucional.

Respecto de la UNP, la colegiatura aseveró que el accionante cuenta actualmente con medidas de protección y que la solicitud de un nuevo estudio de riesgo fue radicada y está dentro del término legal de treinta (30) días hábiles. Además, le recordó la existencia

de canales de atención como la Línea Vida 103 para reportar emergencias. Por tanto, concluyó que no se acreditó desprotección ni omisión de la entidad.

4.- Razones de la impugnación

En contra de la providencia referida, Bohórquez Lazziano presentó impugnación, en la cual criticó que el fallo avaló la actuación de la UNP, pese a que esta no ha adoptado medidas idóneas ni oportunas frente al riesgo extraordinario que enfrenta como personero de Ocaña, en la región del Catatumbo. Sostiene que el esquema de protección asignado es insuficiente, especialmente porque debe movilizarse con su núcleo familiar en una zona de alto riesgo. Alega que la UNP no ha respondido adecuadamente a su solicitud de reevaluación de riesgo y que se omitió aplicar el enfoque de protección reforzada que exige la jurisprudencia para servidores públicos y defensores de derechos humanos en contextos de conflicto.

Asimismo, el personero refutó el análisis sobre las declaraciones del presidente y del ministro del Interior, y acotó que estas sí fueron estigmatizantes al vincularlo con la insurgencia por haber cuestionado el decreto de conmoción interior. Manifestó que lo que él expresó no correspondió a una controversia política, sino a una advertencia legítima frente al riesgo para la población civil, por lo que los pronunciamientos oficiales del presidente y del ministro desbordaron los límites del derecho a la libre expresión y generaron un riesgo real para su seguridad. Adujo que el fallo no aplicó el test de impacto comunicativo ni valoró adecuadamente su rol como defensor de derechos humanos.

II.- CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada contra el fallo de tutela proferido el 8 de agosto de 2025 por la Sección Segunda del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución, 32 del Decreto 2591 de 1991 y 25 del Acuerdo No. 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.- Problema jurídico

A esta Sala le corresponde determinar si, en el caso concreto, se vulneraron los derechos fundamentales del accionante con ocasión de las manifestaciones realizadas por el presidente de la República y el ministro del Interior, así como por las actuaciones desplegadas por la UNP. Para ello, se abordarán los siguientes aspectos: (i) la naturaleza de la acción de tutela, algunas cuestiones preliminares y los requisitos de procedibilidad; (ii) las generalidades de los derechos a la vida, a la seguridad, a la honra y al buen nombre; (iii) los alcances de la libertad de expresión en el marco del poder-deber de los altos funcionarios del Estado; y (iv) el análisis del caso concreto frente a cada una de las autoridades convocadas.

3.- Naturaleza de la acción de tutela

3.1.- La acción de tutela, contemplada en el artículo 86 constitucional, faculta a toda persona para reclamar ante cualquier juez, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Es un mecanismo subsidiario que solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial para su protección.

3.2.- Tal situación, en todo caso, se rige por el presupuesto general de que excepcionalmente procede la solicitud de amparo cuando el mecanismo disponible no salvaguarda de manera eficaz⁸ el derecho fundamental o no es idóneo por no ofrecer una solución integral ni resolver el conflicto en toda su dimensión⁹. Así también, cuando el tutelante se encuentra ante un perjuicio irremediable¹⁰, caso en el cual la tutela funge como mecanismo transitorio.

⁸ El Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela, establece:

“Artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aqu[e]lla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.

Se entiende por irremediable el perjuicio que s[o]lo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización. (...).”

⁹ Corte Constitucional, sentencia T-471 de 2017.

¹⁰ Se tiene como perjuicio irremediable, aquel que reúne los presupuestos de gravedad, inminencia e impostergabilidad de la medida para proteger el derecho. Corte Constitucional, sentencia T-1062 de 2010.

4.- Cuestiones preliminares sobre la viabilidad de la tutela para proteger los derechos a la honra y al buen nombre

4.1.- La Corte Constitucional ha reconocido expresamente que se puede acudir a la tutela para salvaguardar las garantías a la honra y al buen nombre cuando las vías ordinarias, como la acción penal por injuria o calumnia, no ofrecen una respuesta oportuna y eficaz para superar la afectación.

El alto tribunal ha determinado, en numerosos pronunciamientos¹¹, que la simple existencia de una conducta típica no es argumento suficiente para deslegitimar la procedencia del medio constitucional en cuestión, toda vez que: (i) aunque la afectación exista y sea antijurídica, puede configurarse algún presupuesto objetivo o subjetivo que excluya la responsabilidad penal, lo cual conduciría a la imposibilidad de brindar cabal protección a los derechos del perjudicado; (ii) la víctima no pretenda un castigo penal, sino únicamente la rectificación; y (iii) la pronta respuesta de la acción de tutela impediría que los efectos de una eventual difamación sigan expandiéndose y prolongándose en el tiempo como acontecimientos reales y fidedignos¹².

En relación con lo anterior, la colegiatura precisó que el juicio penal y la tutela tienen finalidades distintas. Mientras el primero busca determinar la responsabilidad delictiva del acusado y, eventualmente, imponer sanciones privativas de la libertad, la segunda tiene un propósito preventivo y correctivo, orientado a cesar de inmediato la vulneración y restablecer los derechos conculcados¹³. En efecto, se ha indicado que el proceso punitivo podría ser ineficaz para la protección de los derechos en comento, en tanto su configuración exige la verificación del *animus injuriandi*, lo que puede conllevar a la absolución del acusado sin que ello implique el restablecimiento del derecho afectado¹⁴. Asimismo, la tutela se justifica cuando la víctima no busca una sanción penal, sino únicamente la rectificación de la información o el cese de la afectación, o cuando la rapidez del amparo es esencial para evitar que el menoscabo de la imagen y la moral continúe extendiéndose en el tiempo.

¹¹ Corte Constitucional, sentencias T-110 de 2015, T-357 de 2015, T-277 de 2015, T-693 de 2016 y T-695 de 2017, entre otras.

¹² Corte Constitucional, sentencia T-787 de 2004, reiterada en la T-110 de 2015.

¹³ Corte Constitucional, sentencia T-117 de 2018.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-263 de 1998.

En conclusión, si bien la existencia de otros recursos judiciales puede ser un criterio de improcedencia de la tutela, se ha admitido su viabilidad cuando la afectación a los derechos a la honra y al buen nombre requiere una intervención inmediata o busca simplemente la rectificación de una conducta. Así, en aquellos casos en los que la publicación de información en medios masivos o la circulación de afirmaciones lesivas en el espacio público pone en riesgo las prerrogativas constitucionales aludidas, esta vía *iusfundamental* resulta idónea para su protección, al permitir que se detenga la afectación y se eviten consecuencias irreparables.

4.2.- Ahora bien, el derecho a la rectificación se fundamenta en el artículo 20 de la Constitución Política, cuyo último inciso garantiza “*el derecho a la rectificación en condiciones de equidad*”. Este precepto implica que quien haya difundido información inexacta o errónea tiene la obligación de corregirla de manera proporcional, con el fin de reparar el daño tanto al derecho individual vulnerado como al interés colectivo de acceder a información veraz. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que la solicitud previa de rectificación es un requisito de procedibilidad indispensable en las acciones de tutela cuando se denuncia la afectación al buen nombre o a la honra¹⁵.

La exigencia de pedir anticipadamente la retractación se funda en la presunción de buena fe, pues se asume que el divulgador verificó y contrastó razonablemente los hechos publicitados. Así, cuando se conculca el derecho a la información veraz a través de medios masivos, el afectado debe, como condición previa a la interposición de la acción de tutela, instar al emisor para que corrija las inexactitudes o falsedades difundidas.

En el fallo T-263 de 2010 se hizo énfasis en que, independientemente del medio utilizado, quien publica información masivamente debe responder a la petición de rectificación, para garantizar así el equilibrio entre la libertad de expresión y la protección de los derechos fundamentales.

El cumplimiento de este deber debe evaluarse a la luz del principio de razonabilidad. En la sentencia T-593 de 2017 se indicó que el requerimiento puede realizarse mediante medios adaptados a las particularidades de cada plataforma, por ejemplo, mediante un mensaje interno o un comentario en la publicación original. Esta flexibilidad busca evitar

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-512 de 1992.

que la exigencia se convierta en un obstáculo insalvable para el ejercicio del derecho de tutela.

Es importante destacar que, aunque no es una tesis única, esta Subsección acoge la postura propuesta en la sentencia T-446 de 2020. En esa providencia se indicó que:

“(…) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional la procedibilidad de la acción de tutela para la reivindicación de los derechos a la intimidad, la honra y el buen nombre debe atender la previa solicitud de rectificación establecida en el artículo 42.7 del Decreto 2591 de 1991 siempre que se trate de información difundida por medios de comunicación o particulares en ejercicio del periodismo. La Sala observa, entonces, que la señora Díaz Suárez no estaba llamada a agotar el presente requisito, toda vez que: (a) el demandado no ejerce el periodismo, y (b) las publicaciones que dieron origen al recurso de amparo no fueron realizadas por un medio de comunicación (...).”

De conformidad con lo anterior, para esta Sala el presupuesto de requerir la rectificación previa se limita a los casos en que la publicación se efectúe por un medio de comunicación en su sentido clásico o por particulares en ejercicio del periodismo.

En definitiva, el deber *sub judice* se configura como un mecanismo de protección fundamental, orientado a preservar el derecho colectivo a recibir información veraz y, al mismo tiempo, a salvaguardar la presunción de buena fe del difusor. Sin embargo, en este caso no se exige el cumplimiento del requisito en comento, pues el emisor no es un medio de comunicación ni actuó en ejercicio de una actividad periodística.

Con todo, se debe poner de presente que Bohórquez Lazziano pidió a las autoridades accionadas que realizaran las rectificaciones correspondientes frente a las manifestaciones de abril del 2025¹⁶. Es así como, incluso sin considerarse necesario, la condición en comento se agotó.

5.- Procedibilidad de la acción de tutela

5.1.- En relación con la *legitimación en la causa por activa*¹⁷, se destaca que la presente acción se sustenta en que el presidente de la República y uno de sus ministros emitieron

¹⁶ Como consta a folios 58-61 y 80-82 del archivo subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado CB10E146C82160BD C3394B31556DD7F7 116F1DEE2B8FC3D5 CA7466F2976BA453.

¹⁷ La legitimación en la causa se refiere, de una parte, a la titularidad del derecho o interés que fundamenta las pretensiones (legitimación por activa) y, de otra, al sujeto frente a quien se dirigen las reclamaciones (legitimación por pasiva). Si el demandante carece de legitimación, no puede obtener satisfacción de sus pretensiones, pues no es acreedor del derecho invocado. De igual manera, si el demandado no está legitimado, no puede ser obligado a cumplir

unas afirmaciones que el reclamante estima difamatorias. Igualmente, se centra en la presunta omisión estatal de asignar un esquema de seguridad adecuado para salvaguardar su vida e integridad. Por tanto, se encuentra acreditado el requisito en mención frente al tutelante, ya que son sus garantías constitucionales las que se alegan conculcadas y cuya protección se persigue.

También se encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva, toda vez que las comunicaciones objeto de controversia se realizaron en el marco de un consejo de ministros televisado y a través de la cuenta personal en la red social “X.com” del ministro del Interior Armando Benedetti. En igual sentido, dicho presupuesto procesal se configura respecto de la Unidad Nacional de Protección (UNP), en la medida en que, conforme al artículo 1.2.1.4 del Decreto 1066 de 2015, dicha entidad es la responsable del Programa de Prevención y Protección orientado a garantizar los derechos a la vida y a la seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo. En consecuencia, le corresponde recibir, analizar y tramitar las solicitudes de protección, así como adoptar e implementar las medidas que resulten necesarias.

5.2.- En lo atinente a la subsidiariedad, que indica que la tutela es improcedente si hay un mecanismo de defensa disponible salvo que este sea insuficiente, se destaca, frente a los reproches atinentes al presidente y al ministro del Interior, que las acciones penales con que cuenta el reclamante no son eficaces ni idóneas, toda vez que en un eventual proceso punitivo por los delitos de injuria y calumnia se tendría que demostrar el *animus injuriandi* para que la conducta sea típica, aunado a que, en este asunto, el accionante no busca una condena por la comisión de un delito sino la retractación respecto a unos mensajes transmitidos de forma pública¹⁸.

Por otra parte, en relación con lo atinente al esquema de seguridad deficiente, la Corte Constitucional ha sido enfática en sostener *“que la acción de tutela es procedente para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad*

una prestación que corresponde a otra persona. En materia de tutela, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción debe ser promovida por el titular del derecho vulnerado, aunque también puede ser ejercida por su representante legal, su apoderado judicial, su agente oficioso, el defensor del pueblo o el personero municipal.

¹⁸ La acción de tutela, regulada en el artículo 86 de la Constitución, es un mecanismo preferente y sumario destinado a la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por una autoridad pública o un particular en los casos previstos por la ley. Su carácter subsidiario implica que solo procede cuando no existe otro medio de defensa judicial eficaz para garantizar la protección del derecho afectado. Sin embargo, excepcionalmente, es admisible cuando el mecanismo ordinario no es idóneo o no ofrece una solución integral, así como en presencia de un perjuicio irremediable, en cuyo caso la tutela opera de manera transitoria.

*física y al debido proceso administrativo frente a decisiones adoptadas por la UNP*¹⁹. Al respecto, si bien es cierto que existen otras vías para censurar las actuaciones de la UNP, no se puede ignorar que no siempre resultan idóneas, debido al tiempo que pueden tardar en un proceso distinto y no expedito como este. La alta corporación constitucional ha sido enfática al señalar que los mecanismos ordinarios suelen implicar trámites prolongados, durante los cuales el riesgo podría materializarse, desconociéndose así la urgencia con que debe resolverse el asunto.

Asimismo, la Corte Constitucional, en la sentencia SU-020 de 2002, explicó que los defensores de derechos humanos, así como otros grupos poblacionales vulnerables, enfrentan riesgos específicos y graves, dado el creciente número de asesinatos y amenazas de muerte en su contra. Por ello, resulta jurídicamente injustificado exigir el agotamiento de trámites ante los jueces contenciosos cuando lo que está en juego es la vida misma.

En ese sentido, en el caso concreto se considera satisfecho el requisito de subsidiariedad, toda vez que el personero de Ocaña se encuentra en una situación que justifica la flexibilización de dicho presupuesto.

5.3.- En lo que respecta a la oportunidad, cabe precisar que las afirmaciones cuestionadas fueron realizadas el 21 de abril del año en curso y que el DAPRE negó la solicitud de rectificación presentada por el actor el 7 de mayo de 2025²⁰. Por su parte, el Ministerio del Interior emitió una respuesta en el mismo sentido el 12 de mayo del año que transcurre²¹. Así, entre los hechos que motivaron la acción y la presentación de la tutela transcurrieron alrededor de dos meses y medio, lo que permite concluir que esta fue promovida dentro de un término razonable y que persiste la urgencia de la protección invocada.

Ahora bien, en cuanto a los señalamientos dirigidos contra la Unidad Nacional de Protección (UNP), debe resaltarse que estos se refieren a deficiencias en la prestación del servicio de seguridad, las cuales comprometen derechos fundamentales como la vida

¹⁹ Corte Constitucional, sentencias SU-020 de 2022, T-469 de 2020, T-123 de 2019, T-473 de 2018, T-411 de 2018 y T-349 de 2018. El alto tribunal constitucional también concluyó, en algunas ocasiones, que el requisito de subsidiariedad se cumplía para evitar un perjuicio irremediable.

²⁰ Como consta a folio 5 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 10, con certificado 7143299660F241F3 123B96A603FB91D4 A6830B467BB9E3CA 93A4F1418CF01318.

²¹ Como consta a folios 80-81 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado CB10E146C82160BD C3394B31556DD7F7 116F1DEE2B8FC3D5 CA7466F2976BA453.

y la integridad personal. Se trata, por tanto, de hechos de carácter continuo y sucesivo, en la medida en que reflejan un incumplimiento persistente respecto de la asignación de un esquema de protección eficaz. Esta circunstancia permite constatar la permanencia de la vulneración alegada y justifica, en consecuencia, la procedencia actual del mecanismo de amparo frente a la entidad accionada.

5.4.- En atención a lo anterior, se evidencia que esta solicitud de amparo cumple los requisitos de procedibilidad y se continuará con el estudio de los derechos que se consideran relevantes para solventar el caso.

6.- Generalidades de los derechos a la vida y a la seguridad

El artículo 2 de la Constitución Política establece dentro de los fines esenciales del Estado asegurar la convivencia pacífica y dispone que las autoridades están instituidas para: i) proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y ii) asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Por su parte, el artículo 11 *ejusdem* señala que el derecho a la vida es inviolable y el artículo 12 siguiente consagra que nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional desde sus primeros pronunciamientos²² reconoció que el derecho a la vida es un presupuesto para el goce y disfrute de los demás derechos constitucionales y resaltó que tiene “*sentido y alcance en cuanto manifiesta una voluntad nacional de crear las condiciones necesarias para que la violencia deje de ser empleada como medio de solución de conflictos*”²³.

Luego, en la sentencia C-331 de 2017, se indicó que era un mandato superior de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado la realización de actividades tendientes a lograr las condiciones para la continuidad y el desarrollo efectivo de la vida de las personas que residen en Colombia²⁴.

²² Corte Constitucional, sentencias T-596 de 1992, C-133 de 1994, T-427 de 1998, T-645 de 1998, T-524 de 2007 y C-327 de 2016. Esa corporación aseguró que el derecho a la vida es el sustrato ontológico de la existencia de los restantes derechos.

²³ Corte Constitucional, sentencia T-102 de 1993. MP Carlos Gaviria Díaz, en la que la Corte señaló que “*el reconocimiento del derecho humano a la vida en una norma de rango jurídico supremo (C.N. Artículo 11), deberá asumirse por gobernantes y gobernados como un compromiso de restablecer las reglas que conforman el mínimo exigido para el mantenimiento y desarrollo de la convivencia civilizada y el consenso social*”.

²⁴ SU-020 de 2022, pág. 122.

En consecuencia, la Corte Constitucional advirtió que existen dos ámbitos de protección vinculantes para el Estado:

“i) los deberes de respeto y ii) las obligaciones de protección. Los deberes de respeto se traducen en que las autoridades deben abstenerse de vulnerar la vida e integridad personal de los ciudadanos, tanto como han de evitar que terceras personas los afecten. En relación con el deber de protección, se materializa por medio de acciones o medidas de carácter positivo, una vez determinado el riesgo al que está sometida una persona como consecuencia de amenazas concretas sobre su vida e integridad personal, el Estado tiene la obligación de definir, de manera oportuna, los medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño”²⁵.

A su vez, el derecho a la seguridad no aparece expresamente denominado como fundamental en la Constitución Política, sino que ese estatus se deriva de una interpretación sistemática del bloque de constitucionalidad, pues está íntimamente ligado a la vida²⁶.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que un riesgo adquiere el carácter de extraordinario cuando reúne ciertas características particulares que lo distinguen de uno ordinario. En primer lugar, debe tratarse de un peligro individualizable, esto es, que afecte de forma específica a una persona determinada y no se limite a una amenaza genérica. Además, ha de ser concreto, sustentado en hechos manifiestos y verificables que permitan identificar su existencia de manera objetiva. Igualmente, tiene que ser actual, lo que significa que se trata de una amenaza presente y que no responde a un escenario meramente hipotético o remoto. También debe ser significativo y serio, en el sentido de que exista una probabilidad real de su materialización. No basta con que se observe una contingencia abstracta, sino que tiene que ser discernible y claramente identificable. Finalmente, es menester que se califique como excepcional, es decir, que no corresponda al tipo de exposición común que asume el ciudadano promedio en sus actividades diarias²⁷.

En punto de lo anterior, la Corte Constitucional ha precisado que la evaluación del nivel de riesgo al que está expuesta una persona y la determinación de las medidas de salvaguarda a implementar corresponde exclusivamente a la Unidad Nacional de Protección, entidad que cuenta con los medios técnicos y administrativos idóneos para

²⁵ Corte Constitucional, SU-020 de 2022.

²⁶ Corte Constitucional, T-002 de 2020.

²⁷ Corte Constitucional, SU-020 de 2022.

realizar dicha tarea. En ese sentido, en la T-388 de 2019 se reiteraron varias reglas jurisprudenciales: primero, que la UNP es la autoridad competente y dotada de las herramientas necesarias para establecer tanto el riesgo como las acciones protectoras; segundo, que por regla general corresponde al juez constitucional ordenar a la UNP la realización del estudio respectivo; tercero, que de forma excepcional en la tutela se puede ordenar la continuidad de un esquema de protección si advierte que existen pruebas claras e inequívocas sobre una amenaza grave e inminente; y, cuarto, que la UNP debe tener en cuenta no solo la situación individual del solicitante, sino también el contexto estructural y colectivo en el que se inscribe su situación.

7.- Generalidades sobre los derechos a la honra y al buen nombre

El derecho al buen nombre está consagrado en el artículo 15²⁸ de la *norma normarum* y se ha entendido que corresponde a la imagen que las personas tienen de los demás miembros de la comunidad y, además, implica que no se deben presentar expresiones oprobiosas, denigrantes o falsas, que generen detrimento del buen crédito o la pérdida de respeto. Esta prerrogativa se vulnera cuando se afecta la reputación de alguien como consecuencia de expresiones ofensivas o injuriosas²⁹.

Por su parte, la honra está regulada en el artículo 21³⁰ de la Constitución Política. Esta se ha definido como la estimación o deferencia con que cada persona debe ser tenida por los demás agentes de la colectividad en razón a su dignidad humana³¹, de tal forma que se consagra como el *“derecho que debe ser protegido con el fin de no menoscabar el valor intrínseco de los individuos frente a la sociedad y frente a sí mismos, y garantizar la adecuada consideración y valoración de las personas dentro de la colectividad”*. En consecuencia, será conculcada solamente cuando se difunden opiniones que producen un daño moral tangible a su titular³², bajo la aclaración de que:

“(…) no todo concepto o expresión mortificante para el amor propio puede ser considerada como imputación deshonorosa, puesto que para ser visualizadas como tales, las afirmaciones que se expresen deben tener la virtualidad de ‘generar un daño en el patrimonio moral del sujeto y su gravedad no depende en ningún caso de la impresión personal que le pueda causar al ofendido alguna expresión proferida en su contra en el curso de una polémica pública, como tampoco de

²⁸ “Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas”.

²⁹ Corte Constitucional, SU-420 de 2019.

³⁰ “Artículo 21. Se garantiza el derecho a la honra. La ley señalará la forma de su protección”.

³¹ Corte Constitucional, sentencia T-015 de 2015.

³² Corte Constitucional, SU-420 de 2019.

la interpretación que éste tenga de ella, sino del margen razonable de objetividad que lesione el núcleo esencial del derecho”³³.

8.- El ejercicio del derecho a la libertad de expresión de los servidores públicos con énfasis en el poder-deber de comunicación de los altos funcionarios del Estado

En atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política³⁴ la Corte Constitucional ha reconocido que la libertad de expresión es un derecho complejo que integra garantías diferenciadas, entre las cuales se destacan la libertad de opinión, que comprende la facultad de difundir pensamientos, ideas y mensajes por el medio que se elija, y la libertad de información, destinada a recibir y transmitir noticias de manera veraz e imparcial sobre hechos de diversa índole³⁵.

Si bien los servidores públicos, al igual que cualquier ciudadano, son titulares de este derecho, su función en el Estado les impone cargas especiales. La norma superior, a través del mandato en su artículo 2^o³⁶, asigna a las autoridades la obligación de proteger los derechos fundamentales de todas las personas, lo que restringe particularmente la autonomía de quienes ejercen funciones públicas. En consecuencia, la jurisprudencia ha establecido que, al actuar en el desempeño de sus funciones, estos sujetos disponen de una autonomía limitada y deben orientar sus manifestaciones hacia la defensa de los derechos fundamentales³⁷.

En cuanto a las redes sociales, por su naturaleza, se debe considerar que son canales de amplia difusión capaces de alcanzar a un número indeterminado de personas, lo que las equipara a los medios de comunicación masiva. En este contexto, la Corte ha subrayado que el uso de estas plataformas por parte de funcionarios públicos, en especial los que ostentan altos cargos, genera una responsabilidad mayor, dado el impacto

³³ Corte Constitucional, sentencia C-452 de 2016.

³⁴ “Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia T-446 de 2020.

³⁶ “Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

³⁷ Corte Constitucional, sentencia T-446 de 2020.

inmediato de sus declaraciones en la formación de la opinión pública y en los comportamientos de la sociedad³⁸.

En la sentencia T-446 de 2020 el alto tribunal constitucional determinó que las declaraciones de altos funcionarios trascienden el mero ejercicio de la libertad de expresión y constituyen, en realidad, el ejercicio de un poder-deber de comunicación permanente con la ciudadanía ³⁹. Este mandato comunicativo es una garantía indispensable para el funcionamiento de un sistema democrático, en el que los actos y omisiones de los representantes públicos deben ser objeto de un examen riguroso.

Asimismo, respecto a la función comunicativa de los servidores públicos se ha precisado que, por su condición, sus manifestaciones deben:

“(...) precaver con mayor ahínco posibles desmanes que en ejercicio de este poder-deber puedan cometer, pues han sido revestidos de sus facultades para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas y la materialización de los principios constitucionales. Por lo mismo, los posibles abusos o extralimitaciones que un servidor público en el ejercicio de la facultad de expresar su opinión o de presentar información pueda cometer, deben ser analizado de forma más estricta que si lo llevara a cabo cualquier otra persona”⁴⁰.

La jurisprudencia identifica dos escenarios en el ejercicio de comunicación de los funcionarios:

“(i) aquellas manifestaciones que pretenden transmitir información objetiva a los ciudadanos sobre asuntos de interés general; y (ii) aquellas otras en las que, más allá de la transmisión objetiva de información, se expresan cuestiones acerca de la política oficial, defienden su gestión, responden a sus críticos, o expresan su opinión sobre algún asunto, casos estos últimos en los cuales caben apreciaciones subjetivas formuladas a partir de criterios personales”⁴¹.

Así, si el pronunciamiento se refiere a información que se presenta como auténtica debe someterse a una carga altísima de veracidad, mientras que, si se pretende transmitir un criterio personal sobre alguna materia, la carga de objetividad se reduce, pero requiere un *“mínimo de justificación fáctica real y de criterios de razonabilidad”⁴².*

En definitiva, al asumir sus cargos, los servidores públicos se comprometen a cumplir y defender la Constitución Política y las leyes, lo que implica adoptar una conducta que

³⁸ Ibidem.

³⁹ Corte Constitucional, sentencias T-1191 de 2004, T-1062 de 2005, T-1037 de 2008, T-263 de 2010 y T-627 de 2012, entre otras.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia T-263 de 2010.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencias T-263 de 2010 y T-466 de 2016.

⁴² Corte Constitucional, sentencia T-1191 de 2004.

prevenga cualquier abuso y garantice la protección de los derechos de la ciudadanía. En ese sentido, en el ejercicio de la libertad de expresión, especialmente en el contexto del poder-deber de comunicación, los altos funcionarios deben ceñirse a parámetros estrictos de objetividad, fundamentar sus opiniones en hechos comprobados, actuar con prudencia y respetar de manera integral los derechos de los ciudadanos⁴³. Adicionalmente, se debe acotar que el derecho a expresarse libremente usualmente colisiona con las prerrogativas a la honra y al buen nombre, las que se estudiaron previamente.

9.- El Estudio del caso concreto frente al presidente de la República y al ministro del interior

9.1.- El peticionario alega que ha sido estigmatizado públicamente por el presidente de la República y el ministro del Interior, quienes insinuaron, sin sustento fáctico, que sus actuaciones favorecían al ELN. Considera que tales señalamientos incrementaron su nivel de riesgo, afectaron su honra y pusieron en entredicho su condición de funcionario civil.

Así, se citarán las frases realizadas en medios de comunicación masivos el 21 de abril de 2025 por el presidente de la República y por el ministro del Interior, que, en criterio de la parte actora, conculcaron los derechos cuya protección se busca en este escenario *iusfundamental*, y se revisará si estas tuvieron las consecuencias y la dimensión que el accionante les atribuye.

9.2.- Pues bien, el presidente de la República, en una alocución televisada, manifestó literalmente que:

*“¿Por qué quiere el personero de Ocaña (...) que se caiga la conmoción interior? Eso es para que se emborrache de alegría el ELN. No tendríamos cómo financiar al Ejército (...) Uno a veces se pregunta, ¿y a quién le trabajan?”*⁴⁴.

A su vez, el ministro del Interior, en la misma fecha, hizo público un mensaje en su cuenta personal de la red social “X.com”, en el que textualmente indicó:

⁴³ Corte Constitucional, sentencia T-446 de 2020.

⁴⁴ A folio 7 del escrito de tutela.

“Señor Personero de Ocaña @jorgearmando04, negar la efectividad del decreto de Conmoción Interior en el Catatumbo es desconocer el enorme esfuerzo de nuestras Fuerzas Militares. Quien diga lo contrario es sospechoso de estar ayudando a la insurgencia de este país”⁴⁵.

9.3.- En efecto, del contenido literal de las manifestaciones proferidas el 21 de abril de 2025 por el presidente de la República y el ministro del interior se evidencia que ambos altos funcionarios del Estado, al identificarlo por su cargo como personero del municipio de Ocaña, dirigieron señalamientos personales en contra de Jorge Armando Bohórquez Lanzziano. En particular, le atribuyeron de forma inequívoca conductas que cuestionan su lealtad institucional, su rectitud funcional y su compromiso con el orden constitucional.

Así, el presidente de la República, durante una alocución oficial transmitida por medios televisivos, sugirió que la postura crítica del personero frente al decreto de conmoción interior beneficiaba a un grupo armado ilegal —el ELN—, e insinuó que su actuación respondía a intereses ajenos a los de la ciudadanía, al preguntarse expresamente: *“¿a quién le trabajan?”*. Esta afirmación, más allá de constituir una expresión retórica o de proponer un debate político, pone en duda la integridad del funcionario y su legitimidad para ejercer la función pública.

Por su parte, el ministro del interior publicó un mensaje en la red social “X.com”, en el que, sin ambigüedad, señaló que quien niegue la efectividad del decreto de conmoción interior expedido por el Gobierno es automáticamente *“sospechoso de estar ayudando a la insurgencia”*, imputación que, en el contexto del mensaje, se dirigía directamente al accionante, dado que se refiere a él por su nombre de usuario digital e investidura.

9.4.- Aunque los pronunciamientos referidos no contienen una acusación penal directa, lo cierto es que atribuyen al accionante, de manera pública y sin sustento fáctico o probatorio, una presunta cercanía o afinidad con estructuras armadas ilegales y con toda la gama de conductas penales que ello conlleva, lo cual compromete su buen nombre, afecta su imagen como servidor público y mina la confianza ciudadana en la institución que representa. Evidentemente, tales señalamientos, al provenir de las máximas autoridades del poder ejecutivo nacional, constituyen un reproche oficial que trasciende el ámbito político y adquiere un carácter estigmatizante, con efectos negativos directos sobre su función, su integridad personal y su seguridad.

⁴⁵ Ibidem, a folio 6.

Al respecto, debe recordarse que el ejercicio del poder–deber de comunicación del presidente y de sus ministros impone cargas reforzadas en términos de veracidad, objetividad y razonabilidad. El estándar jurisprudencial exige que, cuando se formulan afirmaciones que implican conductas punibles o deshonrosas, exista un respaldo mínimo de justificación que las sustente. Dicho estándar se eleva aún más cuando las declaraciones provienen del jefe de Estado o de otras altas dignidades, dada la amplificación natural de sus palabras en la esfera pública y el peso que ejercen en la formación de la opinión ciudadana.

9.5.- En este asunto concreto, no obra en el expediente ningún elemento que permita afirmar, directa o indirectamente, que el accionante —quien, además, ejerce el cargo de personero municipal en una región históricamente afectada por el conflicto armado y cuya labor institucional se orienta a la promoción y defensa de los derechos humanos— tenga vínculo alguno con el ELN ni con ningún otro grupo armado al margen de la ley. En tal sentido, no existen fundamentos que justifiquen calificarlo como “sospechoso” o insinuar que sus actuaciones respondan a intereses distintos de los propios de la función pública que desempeña, orientada al servicio de la ciudadanía y enmarcada en los principios constitucionales que rigen las personerías en Colombia.

Sumado a lo anterior, en el *sub judice* las afirmaciones cuestionadas adquieren una connotación particularmente grave si se consideran las condiciones estructurales del contexto en el que el servidor público desarrolla sus funciones. El personero municipal de Ocaña ejerce su labor en una zona históricamente afectada por la violencia y la presencia de grupos armados ilegales, donde la capacidad institucional del Estado, a veces, enfrenta limitaciones para garantizar de manera plena la seguridad y el control territorial. En ese escenario, los señalamientos realizados por las más altas autoridades del Ejecutivo sitúan al actor en una condición de especial vulnerabilidad, pues lo exponen sin justificación a riesgos inminentes propios de un entorno en el que las capacidades estatales de protección, vigilancia y reacción frente a eventuales amenazas resultan, a veces, complejas.

9.6.- De conformidad con lo expuesto, es evidente que el accionante no está obligado a soportar imputaciones ni insinuaciones carentes de sustento comprobado, en especial cuando estas provienen de quienes ejercen la dirección del Gobierno, pues poseen el potencial de afectar gravemente la reputación y la imagen personal y profesional del funcionario.

9.7.- Cuando se encuentren conculcadas las garantías al buen nombre y a la honra, como en este caso, la retractación o corrección por parte del emisor deberá efectuarse por el mismo medio en que se produjo la afectación y de manera pública, además de reconocer expresamente que incurrió en un error o falsedad⁴⁶.

En atención a lo expuesto, esta Sala dispondrá el amparo de los derechos referidos y ordenará:

(i) Al presidente de la República, Gustavo Francisco Petro Urrego, que en la inmediata y siguiente alocución presidencial o intervención televisiva posterior a la notificación de esta decisión, realice la rectificación correspondiente en relación con las manifestaciones efectuadas el 21 de abril de 2025.

Dicha rectificación deberá efectuarse conforme a los parámetros fijados en esta providencia y en atención a los principios de veracidad, proporcionalidad y responsabilidad institucional que rigen la comunicación de los altos dignatarios del Estado.

(ii) Al ministro del interior, Armando Alberto Benedetti Villaneda, que publique, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, y mantenga por el término de tres (3) meses, un mensaje en su cuenta personal de la red social “X.com” (antes Twitter), mediante el cual realice la rectificación correspondiente respecto de las manifestaciones efectuadas el 21 de abril de 2025.

Dicha rectificación deberá efectuarse conforme a los parámetros fijados por esta providencia y a los estándares de veracidad, objetividad y respeto propios de la función pública. En el mensaje de rectificación deberá etiquetarse el usuario del actor, Jorge Armando Bohórquez Lazziano, en la red social “X.com”.

10.- El Estudio del caso concreto frente a la UNP

10.1.- En el *sub examine*, el actor censura a la UNP porque, pese a haberle informado sobre seguimientos e intimidaciones, no ha adoptado medidas efectivas ni idóneas;

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia T-242 de 2022.

mantiene un esquema de protección insuficiente, que no garantiza la seguridad del accionante ni de su familia; y ha actuado con omisión y sin motivación técnica suficiente, en contravía de su deber de protección reforzada.

10.2.- Cabe resaltar que el tutelante ostenta la condición de sujeto de especial protección constitucional, en la medida en que ejerce funciones de control y vigilancia, así como labores de defensa, promoción y protección de los derechos humanos dentro de su jurisdicción. Dichas actividades, desarrolladas en un contexto social y territorial afectado por fenómenos de violencia estructural, lo exponen a un riesgo grave e inminente directamente derivado de su rol institucional.

A partir de lo anterior y con base en los hechos descritos en la tutela, sumado a los múltiples estudios de riesgo informados por la UNP mediante los que se han constatado las amenazas a las que está sujeto el accionante, se considera acreditada la gravedad del riesgo en el que encuentra debido a su labor y ubicación.

10.3.- Ahora bien, según se expuso, en la respuesta de la UNP se informó sobre los diversos análisis de riesgo efectuados en el caso de Bohórquez Lazziano. En efecto, la entidad realizó varios estudios del nivel de riesgo de Jorge Armando Bohórquez Lazziano, todos los cuales concluyeron que enfrentaba un riesgo extraordinario. Como consecuencia, se adoptaron y ratificaron de manera sucesiva medidas consistentes en un esquema de protección integrado por un vehículo convencional, dos hombres de protección y un chaleco blindado. Las resoluciones emitidas al respecto fueron las núm. 7106 de 2022, 5626 de 2023, DGRP 005348 de 2024 y DGRP 000114 de 2025. Esta última fue objeto de recurso de reposición, resuelto mediante la Resolución DGRP 002667 del 25 de marzo de 2025, en la que se decidió mantener las medidas asignadas.

En el estudio de riesgo más reciente se identificó un porcentaje de amenaza del 56.66% y fue presentado al Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), el cual validó la clasificación del riesgo como extraordinario y recomendó la ratificación del esquema previamente descrito. Dicho análisis tuvo en cuenta múltiples factores, como las amenazas proferidas por el grupo armado EPL; un retén ilegal en la vía Aguachica–Ocaña, donde se produjo un enfrentamiento armado; la existencia de una denuncia por secuestro simple en etapa de indagación; su inclusión en el Registro Único de Víctimas por amenazas desde 2023; su condición de servidor público como personero municipal; la visibilidad que tiene ante la comunidad; y su liderazgo como presidente de

la Asociación de Personeros del Catatumbo. Así mismo, se valoraron las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo que advertían sobre la presencia de grupos armados ilegales en la zona.

Tras la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 137 de 2025, que implementó medidas extraordinarias en el marco del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 62 del 24 de enero de 2025 para la región del Catatumbo, la Subdirección de Evaluación de Riesgo decidió aplicar el Mecanismo Extraordinario de Emergencia (MEE). En virtud de ello, la UNP aplicó tres MEE al accionante. Así, Mediante acto administrativo No. 020 del 17 de febrero de 2025, ratificó el esquema de protección vigente, e incluyó el acceso a una línea de protección de emergencia, la cual permite geolocalización y video en tiempo real. Posteriormente, el acto administrativo No. 182 del 3 de abril de 2025 reiteró las medidas del primer MEE. Por último, el No. 521 del 1º de julio de 2025 mantuvo el esquema anterior, pero ordenó implementar una tercera persona de protección y extender las medidas al núcleo familiar del accionante.

Es de resaltar que el MEE fue creado como un instrumento transitorio para atender con celeridad situaciones de riesgo y su aplicación cesó con la decisión de la Corte Constitucional, en la que se declaró la inconstitucionalidad del Decreto 137 de 2025.

Finalmente, la UNP informó que el 18 de julio de 2025 reactivó la orden de trabajo No. 691571 con el fin de adelantar un nuevo estudio de riesgo ordinario a partir de los hechos sobrevinientes. Acotó que este estudio se adelanta conforme a la ruta ordinaria prevista en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 y será el que determine la procedencia de medidas de protección por parte de la entidad. En garantía de los derechos fundamentales invocados, la Oficina Asesora Jurídica solicitó, mediante comunicación del 21 de julio de 2025, priorizar dicha evaluación.

10.4.- En ese contexto, se advierte que, aunque la UNP no ha ignorado ni ha sido ajena a las denuncias del actor, lo cierto es que el plazo de 30 días hábiles previsto en el artículo 2.4.1.2.40⁴⁷ del Decreto 1066 de 2015 para que el CTAR presente los resultados de su evaluación al CERREM se encuentra ampliamente vencido y no se ha allegado a este expediente constancia del estado de la ruta ordinaria ni de que se hubiese concluido.

⁴⁷ “(...) 4. Presentación del resultado de la evaluación del riesgo al CERREM en un plazo no mayor de 30 días hábiles, contados a partir del momento en que el solicitante expreso su consentimiento para la vinculación al programa”.

En tal medida, esta Sala pone de presente que, pese al incremento de los riesgos y amenazas denunciados por el accionante en el escrito de tutela, los cuales estarían relacionados con señalamientos formulados en su contra por parte del ministro del interior y del presidente de la República, aún no se ha concluido el estudio de riesgo en curso. Esta circunstancia reviste especial preocupación, habida cuenta del contexto de vulnerabilidad en el que el tutelante desarrolla sus funciones.

La demora observada podría reflejar una dificultad institucional que incide en la eficacia de las medidas de protección del convocante, dado que la falta de una evaluación oportuna del riesgo limita la posibilidad de definir acciones adecuadas para atender el nivel de exposición al que se encuentra sometido. Tal situación puede traducirse en un impacto sobre el ejercicio de sus garantías fundamentales, en particular los derechos a la vida y a la seguridad.

10.5.- Sin embargo, conviene precisar que la situación advertida no obedece, en estricto sentido, a la ausencia de una decisión encaminada a fortalecer el esquema de seguridad del accionante. En realidad, lo identificado se relaciona con la falta de una evaluación técnica reciente por parte de la Unidad Nacional de Protección, que permita establecer, de manera objetiva y fundada, si las condiciones actuales de riesgo justifican la modificación de las medidas de protección previamente adoptadas. Se reitera que la valoración sobre la idoneidad, suficiencia o necesidad de reforzar dicho esquema corresponde, de forma exclusiva, a la UNP, como entidad especializada y competente en la materia.

10.6.- Así las cosas, la Sala concluye que la entidad no cumplió de manera oportuna con la realización de un estudio actualizado del nivel de riesgo y, en consecuencia, se ampararán los derechos a la vida y a la seguridad del actor. En tal virtud, se ordenará a la UNP que, dentro del término máximo de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta providencia, concluya el nuevo estudio técnico de riesgo, con el propósito de verificar la eficacia del esquema de protección vigente y determinar, conforme a los parámetros técnicos y normativos aplicables, si resulta necesario efectuar ajustes en este.

11.- En consecuencia, se revocará el fallo impugnado y se ampararán los derechos a la vida, a la seguridad, al buen nombre y a la honra del actor, disponiéndose las órdenes correspondientes.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III.- RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el fallo proferido el 8 de agosto de 2025 por la Sección Segunda del Consejo de Estado y, en su lugar, **AMPARAR** los derechos a la vida, a la seguridad, al buen nombre y a la honra de Jorge Armando Bohórquez Lazziano de conformidad con las razones *ut supra*.

SEGUNDO: ORDENAR presidente de la República, Gustavo Francisco Petro Urrego, que en la inmediata y siguiente alocución presidencial o intervención televisiva posterior a la notificación de esta decisión, realice la rectificación correspondiente en relación con las manifestaciones efectuadas el 21 de abril de 2025. Dicha rectificación deberá efectuarse conforme a los parámetros fijados en esta providencia y en atención a los principios de veracidad, proporcionalidad y responsabilidad institucional que rigen la comunicación de los altos dignatarios del Estado.

TERCERO: ORDENAR al ministro del Interior, Armando Alberto Benedetti Villaneda, que publique, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, y mantenga por el término de tres (3) meses, un mensaje en su cuenta personal de la red social “X.com” (antes Twitter), mediante el cual realice la rectificación correspondiente respecto de las manifestaciones efectuadas el 21 de abril de 2025. Dicha rectificación deberá efectuarse conforme a los parámetros fijados por esta providencia y a los estándares de veracidad, objetividad y respeto propios de la función pública. En el mensaje de rectificación deberá etiquetarse el usuario del actor, Jorge Armando Bohórquez Lazziano, en la red social “X.com”.

CUARTO: ORDENAR a la UNP que, en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta providencia, concluya el nuevo estudio técnico de riesgo con el fin de verificar adecuadamente la eficacia del esquema de protección vigente y determinar si es necesario ajustarlo, conforme a los parámetros técnicos y normativos aplicables.

*Acción de tutela – Segunda instancia
Expediente: 11001-03-15-000-2025-04277-01
Accionante: Jorge Armando Bohórquez Lazziano
Accionados: Presidencia de la República y otros*

QUINTO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes intervinientes e interesados por el medio más expedito.

SEXTO: ENVIAR a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala
Ausente con excusa

ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Consejera de Estado

NICOLÁS YEPES CORRALES
Consejero de Estado